



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
IIEP-UNESCO Buenos Aires  
Oficina para América Latina



# Proyecto de investigación: Obstáculos a la escolarización de migrantes indocumentados en cuatro países de América Latina: Brasil, Colombia, Ecuador y Perú

IIEP UNESCO, Oficina para América Latina

*Resultados preliminares: noviembre de 2020*

## RESUMEN EJECUTIVO | ESTUDIO DE CAMPO ECUADOR

Este documento presenta un adelanto de los resultados preliminares del estudio de campo realizado a partir del mes de septiembre pasado y que se encuentra aún en curso (razón por la cual se elaboró sobre los avances logrados hasta el momento) en el marco de la investigación “Obstáculos a la escolarización de migrantes indocumentados en cuatro países de América Latina: Brasil, Colombia, Ecuador y Perú”.

### Introducción general al estudio

El presente estudio, impulsado por el IIEP UNESCO, tiene por objeto identificar y sistematizar información que permita conocer en detalle las normas, los procedimientos y las políticas existentes orientadas a regularizar el acceso a los sistemas educativos de niños, niñas y adolescentes (NNyA) migrantes y refugiados/as venezolanos/as, así como también permitir el reconocimiento, la validación y la acreditación de sus aprendizajes previos. En relación a eso se analizan los alcances, las dificultades y los obstáculos con las que se encuentran directivos/as, docentes y demás agentes educativos para su aplicación. Se identifican también las prácticas valorizadas por los actores, con el fin de generar recomendaciones que permitan superar las dificultades que de allí se desprenden. El estudio dedica especial atención a comprender las dinámicas y acciones acaecidas a partir de la pandemia ocasionada por la expansión de la COVID-19, la cual tuvo por efecto la suspensión de clases presenciales en los países relevados, así como cambios drásticos en las dinámicas migratorias.

La metodología del estudio es descriptiva y exploratoria, y se basó en el análisis de fuentes primarias y secundarias, que se concretaron a través del análisis documental, y entrevistas semiestructuradas a informantes clave. El estudio se situó en las dos regiones con mayor afluencia de población migrante y refugiada venezolana: Quito y Guayaquil. Se analizaron los marcos normativos y las políticas orientadas a garantizar el derecho a la educación de la población en estudio y se realizaron hasta el momento entrevistas a nivel nacional (Migraciones y Educación), organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Cabe destacar que el trabajo de campo se realizó en los meses de septiembre y octubre de 2020, en el contexto de medidas de aislamiento y suspensión de clases presenciales impuestas por la pandemia de COVID-19.

Las entrevistas en profundidad se realizaron de manera remota mediante llamadas o videollamadas, con lo cual en muchos casos había que recortar su alcance o dividir las en dos partes. Cabe destacar la dificultad significativa que representó el acercamiento a las instituciones del Estado, involucradas en el proceso de levantamiento de información. Los procedimientos formales para solicitar acercamiento a los/as funcionarios/as autorizados/as para la vocería y envío de información resultaron demorados, debido a la carga laboral que representa la respuesta inmediata que el sector educativo ha debido construir en el marco de la emergencia sanitaria, y los programas y las estrategias que se encuentran en marcha a causa de este particular.

## **Resultados preliminares del estudio de campo**

### Caracterización del perfil de migrantes y refugiados/as venezolanos/as

La trayectoria del Estado ecuatoriano para la atención de personas en situación de vulnerabilidad ocasionada por la condición de movilidad humana tiene antecedentes relativos a la población migrante y refugiada proveniente de Colombia. Otra característica es que dejó de ser un país de paso de migrantes y refugiados/as hacia otros destinos para constituirse en país de acogida. En el caso de migración proveniente de Venezuela, se contabilizan cerca de 2,2 millones que han ingresado a Ecuador tanto por pasos fronterizos como por pasos irregulares. De este número, se estima que casi 400.000 personas (cuyos perfiles son diversos) se quedan en el país.

Según el análisis que se ha hecho sobre el perfil de esta población, por ejemplo, en una encuesta realizada por el Servicio Jesuita para Refugiados (SJR), se señala que el 67.7% son personas cuyas edades oscilan entre 18 y 30 años, el 25.5% están entre 30 y 45 y el 6.8% entre 45 y 65 años. La mayor parte de población de estas 3.401 personas encuestadas, el 54.8%, son solteras y un 39.4% casadas. Esta población sale de su país en medio del caos ocasionado por la falta de empleo, la devaluación de la moneda, y la escasez de alimentos y acceso a la salud.

El impacto socioeconómico ocasionado por la emergencia sanitaria por la COVID-19 ha sido mayor en aquellos/as migrantes y refugiados/as que han tenido condiciones específicas de vulnerabilidad, como son mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad o enfermedades crónicas preexistentes y/o catastróficas. Al estar involucrados/as en el comercio informal, carecen de seguridad social, por lo que se dificulta su acceso al sistema de salud y, ante una posibilidad de contagio, están expuestos/as a no recibir la atención debida, y ser víctimas de xenofobia y discriminación dentro de un sistema de salud saturado.

## **Características generales del sistema educativo**

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) contempla la desconcentración a través de la creación de niveles administrativos de planificación: 9 zonas, 40 distritos con un promedio de 90.000 habitantes y 1134 circuitos con un promedio de 11.000 habitantes. Esta organización radica en la importancia de viabilizar en el territorio, a través de la gestión de la planificación, el diseño y la implementación de políticas en el área de su jurisdicción.

## **Situación educativa de los/as venezolanos/as ante la suspensión de clases por la COVID-19**

En el ámbito educativo, se han podido identificar dificultades evidentes en el acceso de la población migrante y refugiada venezolana a las herramientas básicas para la continuidad del proceso educativo virtual; entre ellos, dispositivos electrónicos tales como teléfonos celulares y/o computadoras. Además, se advierte un limitado acceso a la conectividad requerida para acceder a los planes de estudio e información general, situación que compromete y pone aun en mayor riesgo la continuidad del proceso de enseñanza – aprendizaje dentro del Sistema Nacional de Educación. A esto, se suman escenarios complejos de pobreza, mendicidad y riesgos inherentes a la situación de callejización, que muchos ciudadanos/as venezolanos/as enfrentan a

causa de la falta de empleo.

## **El sistema educativo y los/as estudiantes migrantes y refugiados/as venezolanos/as. Requerimientos legales para el ingreso escolar**

Dentro del Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-MINEDUC-2020-00025-A, dispuesto para la atención educativa de las personas en situación de vulnerabilidad, en atención a los contextos en los que se desarrollan estas personas, se consideran requisitos NO INDISPENSABLES para los/as NNYA en situaciones de vulnerabilidad el documento oficial de identificación o documentos que avalen los estudios realizados. Los/as estudiantes que no cuenten con estos requisitos deberán ser ubicados/as en primera instancia con base en su edad cronológica y, de ser necesario, deberá aplicarse un examen de ubicación.

Complementariamente, los distritos educativos deberán poner en conocimiento a las instituciones competentes sobre la condición de vulnerabilidad de los/as NNYA en situación de movilidad. Esto con el fin de orientar a la consecución de estos documentos que podrán facilitar el proceso de registro, asignación, evaluación, promoción y culminación del proceso educativo. Cabe destacar que los distritos no tienen la potestad de establecer plazos para la presentación de la documentación de identidad hasta que la autoridad educativa nacional reciba respuesta de las entidades competentes.

En el caso de NNYA no acompañados/as y sin documentación, se deberá poner en conocimiento de la Junta Cantonal de Protección de Derechos y del Consejo Cantonal de Protección de Derechos, correspondiente a su zona geográfica.

## **Valorización de la escolarización por parte de las familias migrantes y refugiadas**

Se ha evidenciado como un factor común dentro de las entrevistas realizadas que, si bien la prioridad de las familias provenientes de Venezuela radica en la búsqueda de un hogar y, a la vez, de un medio de sustento económico, no se deja de lado la importancia de la continuidad del proceso educativo. Este ámbito es atendido en la mayoría de los casos, en compañía de las organizaciones de la sociedad civil que tienen entre su misión realizar asistencia directa a las familias durante su período de asentamiento.

Es importante señalar que, antes de la emergencia sanitaria, los padres y las madres que se encontraban involucrados/as en actividades laborales, aprovechaban el tiempo destinado a la atención educativa dentro de las escuelas para trabajar en cualquier actividad que representara un ingreso a la economía familiar.

La situación de la emergencia sanitaria ha obligado a que los/as niños/as y las niñas no tengan una actividad sostenida y constante bajo el cuidado de la comunidad educativa, y se encuentren fuera del hogar compartiendo actividades económicas informales junto a sus padres y madres.

Dadas las escasas medidas de control del estatus migratorio de las personas que no han regularizado su documentación para legalizar su estadía dentro del país, la gran mayoría de las organizaciones encuestadas han respondido que no existen prejuicios ni miedos ante la vinculación de los/as educandos/as al sistema educativo.

## **Sobre el grado de implementación de marcos normativos vigentes, políticas y planes de acción para la población en estudio**

En este apartado cabe destacar las iniciativas que actualmente se encuentran en marcha por parte de instituciones que integran el sistema de Naciones Unidas y que están articuladas con el Estado ecuatoriano. Esto se evidencia en la implementación de estrategias tales como “Education Cannot Wait” liderada por la Oficina de UNESCO para Ecuador, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y el Ministerio de Educación.

El clúster de educación ha generado mesas temáticas para el seguimiento de varios temas alrededor del ámbito educativo, entre los que se cuentan las estrategias de inclusión educativa para personas en situación de movilidad humana. Este espacio ha garantizado la participación de las instituciones de la sociedad civil, con quienes se coordinan acciones específicas para lograr la inclusión de la población de personas en situación de movilidad humana.

## **Obstáculos y dificultades**

Con la emisión del Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-MINEDUC-2020-00025-A, instrumento que dispone la normativa para regular y garantizar el acceso, la permanencia, la promoción y la culminación del proceso educativo en el sistema nacional de educación a población que se encuentra en situación de vulnerabilidad, Ecuador ha marcado la pauta para facilitar el acceso de personas migrantes provenientes de Venezuela al Sistema Educativo Nacional.

Sin embargo, es importante mencionar que el presente acuerdo fue emitido el 22 de abril de 2020, durante la emergencia sanitaria por la COVID-19, mientras se cursaba el año lectivo del ciclo sierra y se concluía en el ciclo costa. En este contexto, se debe destacar que no se ha podido medir el impacto que la aplicación de este instrumento ha tenido en la población en situación de movilidad. Dado el complejo escenario actual, ha sido necesario generar medidas específicas de adecuación curricular para la educación en línea desde casa, así como se han emitido acuerdos para regularizar esta modalidad, con el fin de que se adapte al contexto de confinamiento que aún no ha permitido la reincorporación a los espacios educativos.

Tampoco se han podido expedir los lineamientos específicos para la atención educativa de esta población, en materia de evaluación para la ubicación de los/as estudiantes en los niveles correspondientes, así como en el ámbito de la evaluación psicopedagógica para detectar necesidades educativas asociadas y no asociadas a la discapacidad.

Por otra parte, el sistema educativo ecuatoriano no cuenta con los instructivos necesarios para evaluar y ubicar a los/as estudiantes según los conocimientos y el nivel educativo en el que se encuentran a su llegada. Esta situación ha ocasionado confusión en ciertos territorios en los que el procedimiento se ha aplicado bajo lineamientos generales emitidos por la autoridad local y a discreción de los/as profesionales con los/as que se cuenta en el momento de la llegada del/la estudiante. Esto ha generado que los procesos de asignación de institución y nivel educativo sean cuestionados por los padres y las madres de familia de los/as estudiantes que no portan documentación sobre su trayectoria educativa.

## **Hallazgos**

Desde la Subsecretaría de Innovación y Buen Vivir del Ministerio de Educación, se ha emitido a través de las vías oficiales, un documento instructivo con “Información para abordar y prevenir situaciones de discriminación y xenofobia en el sistema educativo”. Este proporciona, a los/as integrantes de la comunidad educativa, material específico para el trabajo en prevención y atención de situaciones de discriminación acaecidas en el Sistema Nacional de Educación.

Adicionalmente, este instructivo provee conceptos claves, material bibliográfico y mapeo de actores de la sociedad civil involucrados en la atención integral a esta población, que podría facilitar el abordaje de ciertas problemáticas, que devienen de esta condición de vulnerabilidad, dentro del contexto educativo.

De forma complementaria, el Ministerio de Educación emitió a través del Memorando Nro. MINEDUC-SAS-RE-2020-00183-M, los lineamientos para el inicio de clases de las instituciones educativas fiscales, municipales, fiscomisionales y particulares durante la emergencia sanitaria generada por la COVID-19, en régimen Costa y Galápagos, año lectivo 2020-2021. En estos lineamientos se puede observar, dado el contexto de virtualidad, un énfasis específico en lo que respecta a la no obligatoriedad de presentación de docu-

mentos físicos y se afirma que, ante la ausencia del registro académico de los/as estudiantes, cualquiera fuere la causa, se deberá aplicar el examen de ubicación con el fin de asignar al/la estudiante en el nivel educativo correspondiente a sus conocimientos.

## Desafíos

Uno de los desafíos son las condiciones de pobreza en las que muchas de estas familias se encuentran. Asimismo, muchas de estas familias no solicitan un cupo en el sistema educativo. Es un ejercicio trabajar de la mano con las familias, para que sepan que existen estas opciones, cuáles son y que en muchos casos no sean los/as adultos/as del entorno familiar quienes precaricen las condiciones de sus hijos/as y que no los/as pongan a realizar trabajos.

Otro desafío es el relativo a los cupos. Si bien existen cupos en números gruesos en el sistema educativo, estos no siempre están ubicados en los distritos o en las escuelas en donde reside la familia. En muchos de los casos, existen cupos disponibles pero en localidades alejadas del lugar de residencia y esto dificulta el acceso de esos/as niños/as, ya que tienen que movilizarse por más largos periodos para poder llegar a la institución educativa a las que se les puede asignar. La existencia de cupos es, por lado, positiva, ya que brinda alguna alternativa para el acceso. Sin embargo, en la práctica esta situación muchas veces se constituye en una barrera porque, al ser una institución distante, se incrementa el riesgo de exclusión educativa.

Por otro lado, es imperativa la implementación de programas de capacitación y sensibilización recurrentes, para los/as operadores/as del sistema educativo, quienes precisan actualizar conocimientos, tanto en la parte normativa como en el dominio de los enfoques y principios a través de los que se debe aplicar la misma. De esta manera, se evitaría la discrecionalidad de la aplicación de la normativa y la vulneración de los derechos de las personas en situación de movilidad.

Un párrafo aparte merece la falta de un sistema informático que permita registrar un sistema de monitoreo a la continuidad de los/as estudiantes en situación de movilidad humana, que garantice su permanencia dentro del Sistema Educativo Nacional. Tomando en cuenta que la población de personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela realiza recorridos internos dentro del país, en busca de mejores oportunidades, puede pasar que un/a mismo/a estudiante requiera de varios traslados de institución educativa dentro de un año lectivo. Si bien es cierto que el Ministerio de Educación cuenta con el sistema de registro CAS, éste no estaría en condiciones de realizar un seguimiento del proceso educativo de las personas que, debido a su condición de movilidad, han ingresado de manera tardía al Sistema Educativo Nacional.

Es necesario destacar que, a pesar de contar con dos instancias específicas de seguimiento de la inclusión de personas en condición de vulnerabilidad, como son los DECE's y UDAI, éstas no dan abasto para realizar o ejecutar planes de seguimiento diferenciados para esta población. El cuerpo de profesionales con los/as que cuenta el Estado ecuatoriano dista de tener el número que se requiere para atender a todas las particularidades que presenta el Sistema Educativo Nacional.

## Conclusiones y recomendaciones

Es importante resaltar que, si bien la respuesta a la crisis sanitaria debe ser asumida por el Estado, este no puede estar distanciado de las iniciativas de la sociedad civil. La idea es, entonces, fortalecer la capacidad cooperativa del tercer sector, a través de la participación social y ciudadana en el proceso de respuesta. Estas respuestas deben incluir medidas específicas de protección social a los/as niño/as que se encuentran en riesgo, tomando en cuenta las circunstancias especiales que enfrentan. Por ejemplo, la imposibilidad de movilizarse, el riesgo de contaminarse, la separación del proceso educativo, la falta de alimentación y la escasez de insumos.